



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 10, n°3 | Décembre 2019

Objets techniques et cycle hydrosocial/Foncier rural en Méditerranée

---

# L'articulation entre propriété et usage des terres agricoles : application au cas de Pise (Toscane)

*Relationship between property and use of agricultural land: the case of the area of Pisa (Tuscany)*

Alain Gueringer

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/15060>

DOI : 10.4000/developpementdurable.15060

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Alain Gueringer, « L'articulation entre propriété et usage des terres agricoles : application au cas de Pise (Toscane) », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 10, n°3 | Décembre 2019, mis en ligne le 20 décembre 2019, consulté le 15 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/15060> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.15060>

---

Ce document a été généré automatiquement le 15 avril 2020.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

# L'articulation entre propriété et usage des terres agricoles : application au cas de Pise (Toscane)

*Relationship between property and use of agricultural land: the case of the area of Pisa (Tuscany)*

Alain Gueringer

---

*L'auteur adresse ses remerciements à Tiziana Sabbatini, SIGiste à la Scuola Superiore Sant'Anna de Pise, qui a réalisé les traitements informatiques et la construction de la base de données croisées cadastre et surfaces déclarées à la PAC.*

- 1 Plus ou moins prégnantes selon les périodes, les questions foncières sont récurrentes dans les débats ou dans la recherche sur le développement territorial (Torre et Wallet, 2013 ; Buhot, 2012). Après avoir été relativement délaissées au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, elles sont revenues en force, en particulier du fait de l'accélération du processus de périurbanisation et de la « consommation » des terres agricoles qui en découle. Les espaces agricoles sont en effet soumis à des tensions importantes au carrefour d'enjeux liés à l'environnement, au cadre de vie, à l'approvisionnement alimentaire ou aux modes de production agricole. De ce fait, l'arbitrage entre les divers usages du foncier est souvent au cœur de la gouvernance des territoires périurbains. En région méditerranéenne, sous l'effet de dynamiques urbaines fortes, ces questions se posent avec une acuité particulière (Elloumi et Jouve, 2003 ; Salah, Batcha et Ghersi, 2004).
- 2 Au-delà des questions relatives à la gouvernance foncière, l'action publique ou collective, les dynamiques spatiales concernant le changement d'usage des sols sont assez largement dépendantes des modalités de mise à disposition du foncier pour la production agricole. Autrement dit, l'articulation entre propriété et exploitation, tant du point de vue des acteurs en présence que des modalités contractuelles de la relation, est un élément clef de ces dynamiques. Ce texte a pour objectif d'apporter un éclairage sur cette articulation entre propriété et usage du foncier agricole, ainsi que sur les

enjeux qui en découlent. Il s'appuie sur le cas de la région de Pise en Toscane, à partir de données recueillies dans le cadre du projet ANR DAUME (Durabilité des Agricultures Urbaines en MEditerranée). Ce programme a porté sur la durabilité des agricultures urbaines et périurbaines sur le pourtour méditerranéen et cinq situations métropolitaines ont été étudiées (Montpellier, Pise, Lisbonne, Meknès, Constantine).

## 1. L'articulation entre propriété et usage au cœur des enjeux fonciers

- 3 La question du rapport de l'homme à l'espace se pose quelles que soient les sociétés auxquelles on s'intéresse, et se décline en termes de mode d'appropriation et de régulation des usages (Le Roy, 2011). Pour Comby (1989), l'espace est d'abord un lieu où s'exercent des droits. On rappellera que dans la langue française, « foncier » est en premier lieu un adjectif qualificatif, qui renvoie à un « bien fonds ». Si l'usage du terme « foncier » en tant que nom commun s'est généralisé, il englobe souvent l'objet qualifié, ouvrant sur une grande diversité d'acceptions et occultant une deuxième définition qui en fait un quasi synonyme de « propriété foncière ». Les questions foncières dépassent néanmoins largement le seul champ du droit (Le Roy 2011 ; Herrera et Duvillard, 2008) et renvoient à une pluralité de questionnements et d'enjeux, dépendants des contextes historiques, politiques, sociaux, économiques, etc. Quoi qu'il en soit, on retiendra que le foncier correspond en premier lieu à l'espace dans sa dimension juridique. La maîtrise du foncier, affichée comme l'une des clés du développement (Boisson, 2005), interroge nécessairement les droits qui s'exercent sur l'espace - droits de propriété, d'exploitation ou d'usage, droits existants ou revendiqués, anciens ou nouveaux - et en conséquence les acteurs qui les détiennent.
- 4 S'agissant de l'espace agricole, la relation qui s'établit entre appropriation et usage peut se formuler en termes d'articulation entre régime juridique de la propriété et système de tenure. La question est cruciale dans les pays en développement où se pose la question de l'établissement de titres de propriété face à l'existence de systèmes traditionnels de répartition des terres. Elle l'est également dans les États d'Europe de l'Est où les recompositions politiques et économiques ont bousculé les régimes fonciers et les structures de production agricole. Dans le contexte général de l'Europe de l'Ouest, les cadres juridiques sont bien établis (régime foncier, statut du fermage). Néanmoins, du fait de dynamiques croisées, d'éclatement de la propriété d'une part et de concentration des exploitations de l'autre, les interrogations restent fortes. Les agriculteurs se trouvent en effet en situation d'avoir à négocier leur foncier avec un nombre toujours plus grand de propriétaires, dont la diversité des stratégies peut conduire à fragiliser l'usage agricole des terres, tant à l'échelle des exploitations que des territoires.
- 5 L'analyse présentée ici repose donc sur l'hypothèse que l'articulation entre propriété et exploitation détermine fortement les dynamiques foncières agricoles, et est au cœur des enjeux fonciers tels qu'ils sont le plus souvent formulés : préservation de l'espace agricole, accès au foncier, entretien de l'espace, durabilité de l'agriculture, etc. Par rapport aux travaux récents qui questionnent la place de l'agriculture dans les territoires à partir de sa multifonctionnalité et du multi-usage de l'espace agricole, on s'intéresse ici en priorité aux modalités de coordination qui portent sur l'usage productif du foncier agricole. Celles-ci renvoient en effet aux droits « réels » exercés

sur l'espace. Mais cette lecture est également pertinente pour appréhender des enjeux plus larges, en particulier les enjeux environnementaux, dans la mesure où les modalités d'exercice des droits réels induisent – ou se répercutent sur – ces enjeux. Notre analyse s'inscrit dans une approche en termes de « système foncier local » interrogeant les logiques et coordinations d'acteurs propres au territoire pour expliquer les dynamiques spatiales ou décliner localement les divers enjeux liés directement ou indirectement au foncier (Gueringer, 2008).

## 2. L'agglomération de Pise, un cas d'étude pour appréhender les enjeux fonciers agricoles

- 6 L'analyse s'appuie sur la mobilisation et une relecture des données recueillies dans le cadre du projet ANR DAUME, conduit de 2011 à 2015. Dans le programme, une première étape avait consisté à faire exprimer les enjeux agricoles perçus par les différents acteurs institutionnels du territoire. Sur tous les terrains, le foncier apparaît comme l'enjeu principal identifié. Il était quasi exclusivement formulé en termes de préservation de l'espace agricole, et « durabilité » se trouvait alors reformulé en « pérennité » : pérennité de l'activité agricole, pérennité de l'usage agricole du foncier.
- 7 Sur le plan de l'articulation entre propriété et usage telle que nous l'avons formulée plus haut, l'Italie a longtemps été marquée par le système latifundiaire caractéristique du monde méditerranéen. Pour ce qui concerne plus particulièrement la Toscane, la mise en valeur du sol avait néanmoins évolué relativement tôt vers un système reposant en grande partie sur le métayage, induisant un contraste fort entre structures de propriété et structures d'exploitation. À diverses reprises dans l'histoire italienne, le système latifundiaire a été bousculé par des réformes agraires, avec des résultats plus ou moins marqués : réforme napoléonienne en 1808, politique de redistribution des terres par le nouvel État italien à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, réforme agraire des années cinquante, permettant le développement d'une petite agriculture paysanne (Collomb, 1997 ; Mignemi, 2010 ; Fraticelli, 2011). La dualité des structures, caractéristique du monde méditerranéen, marque néanmoins encore le foncier en Italie.
- 8 La région urbaine de Pise regroupe une dizaine de communes et compte environ 200 000 habitants, dont un peu moins de la moitié (89 000) pour la commune de Pise elle-même. En dépit d'une densité relativement forte (431 hab/km<sup>2</sup>) et d'un accroissement des surfaces urbanisées au cours de la dernière décennie, l'occupation du sol reste encore majoritairement agricole et forestière.
- 9 Le territoire offre un faciès relativement contrasté, entre la plaine de Pise, d'une part, et la face sud-ouest du Monte Pisano, d'autre part. La plaine correspond à l'ancien estuaire de l'Arno ayant évolué en système lagunaire qui s'est progressivement comblé pour former une vaste zone marécageuse (Moranghe *et al.*, 2015). Au cours des années cinquante, celle-ci a fait l'objet d'un grand programme d'assèchement, dans le cadre de la « bonification » des terres agricoles, permettant sa mise en valeur par les cultures céréalières, maraîchères et l'élevage. Mais une partie est située sous le niveau actuel de la mer et elle reste très sensible aux crues de l'Arno. Le Monte Pisano constitue quant à lui un ensemble de montagnes de relativement faible altitude (917 m pour le point le plus haut), mais avec des dénivelés parfois importants. Sur ses pentes, l'agriculture traditionnelle reposait sur l'association polyculture-élevage, sur un système de

terrasses de pierres sèches et sur l'exploitation de la châtaigneraie dans les parties les plus hautes. Avec l'exode rural, le système s'est simplifié dans les années soixante, au profit d'une spécialisation sur la culture des oliviers et de la progression forestière (Rizzo, 2006). L'analyse de l'articulation entre propriété et usage agricole du foncier telle qu'elle a été précisée plus haut a été conduite sur quatre communes de l'agglomération (Pise, Calci, Cascina et San Giuliano Terme), choisies de manière à couvrir cette diversité de situations foncières et agricoles.

### 3. Le croisement des données cadastrales et des données de la PAC

- 10 Pour caractériser la propriété, le travail s'est appuyé sur le cadre méthodologique développé à l'occasion de travaux de recherche antérieurs sur des terrains français. Celui-ci repose sur l'exploitation des données cadastrales. Chaque compte de propriétaire est caractérisé au regard de plusieurs critères : dimension de la propriété, nature des biens détenus, situation juridique de la propriété, localisation du ou des propriétaires, âge des propriétaires, etc.). Une analyse multi-critères permet la mise en évidence, au travers de typologies, de la diversité de « profils » de propriétaires sur le territoire (Gueringer, 2013 ; 2014). Pour le cas pisan, les données cadastrales ont été mises à disposition par le « Consorzio di bonifica ufficio dei fiumi e fossi ». Cet établissement est en charge de la prévention des inondations dans la plaine de Pise et gère les infrastructures de régulation du régime hydraulique (canaux, stations de pompage, etc.). Pour les quatre communes concernées, la base cadastrale initiale couvre un peu plus de 31 500 ha cadastrés, pour près de 53 200 parcelles et 15 980 comptes de propriétaires.
- 11 Pour établir le lien avec l'usage agricole des parcelles, deux sources ont été mobilisées : les données d'origine satellitaire d'une part (Corine Land Cover, 2012) et les déclarations de surfaces établies dans le cadre de la PAC (politique agricole commune) pour la même année d'autre part. Ces données avaient en effet été recueillies pour alimenter la réflexion de volets de recherche du projet ANR-DAUME, sur les dynamiques spatiales et sur les systèmes de production agricoles (Marraccini *et al.*, 2013 ; 2015). Par l'intermédiaire de leur intégration dans un SIG (système d'information géographique), elles ont pu être remobilisées pour compléter l'information cadastrale. In fine, la base de données cadastrale a été complétée en précisant pour chacune des parcelles son classement au regard de la nomenclature de Corine Land Cover, ainsi que son affectation agricole au regard de la PAC.
- 12 S'interroger sur l'espace agricole suppose que les contours de celui-ci soient précisés. La nature de l'information est très différente dans les trois sources mobilisées et chacune présente des limites quant à l'appréhension de l'espace agricole. Aussi, elles donnent à voir un espace agricole qui varie presque du simple au double : alors que les déclarations PAC portent sur approximativement 12 500 ha pour les quatre communes, la totalisation des surfaces des parcelles, dont la nature cadastrale renvoie à un usage agricole, porte cet espace à près de 22 500 ha. Entre les deux, le classement des parcelles au regard de la nomenclature Corine permet d'estimer un espace agricole voisin de 18 000 ha. Ce chiffre appelle cependant à plus de précautions que les précédents, dans la mesure où cette nomenclature renvoie pour certaines classes à des

espaces « mités » pour lesquels la part agricole ne peut être précisée (espaces agricoles et naturels imbriqués, résidentiel dispersé, etc.).

- 13 Pour l'analyse, le choix a été fait de retenir l'espace agricole dans une acception large. Dans un premier temps, toutes les parcelles qui peuvent être rattachées à l'espace agricole selon l'une ou l'autre des sources ont été retenues. Dans un second temps, et ceci dans une logique de caractérisation en « profils » de propriétaires qui intègre l'ensemble des biens possédés, la base a été élargie à toutes les parcelles rattachées aux comptes des propriétaires concernés. Dans un troisième temps enfin, ont été éliminés les comptes de propriétaires qui portaient sur de petites surfaces (inférieures à 1 ha) et dont le caractère agricole supposé ne reposait que sur leur rattachement à une classe Corine « mixte ». Au final, un peu plus de 13 500 comptes de propriétaires (84 % de l'ensemble), détenant tous au moins une parcelle « supposée agricole » ont été conservés, représentant une surface totale de 30 700 ha, dont 22 400 ha « agricoles ».
- 14 Enfin, l'exploitation des données cadastrales et des déclarations PAC a été enrichie sur le plan qualitatif par divers entretiens, conduits auprès d'exploitants agricoles, d'acteurs de terrain, et d'institutions en charge de, ou confrontés à, ces questions foncières (municipalités, province de Pise, Consotio della bonifica, syndicats agricoles, etc.).

Tableau 1. Espace agricole selon la source utilisée

Source	Surface agricole	
Cadastre	22 500 ha	Totalisation des parcelles ayant une nature cadastrale « agricole » : terre cultivée, pré, verger, oliveraie, etc. Chiffre surestimé du fait du défaut d'actualisation de la nature cadastrale de parcelles.
Déclarations PAC	12 500 ha	Surfaces déclarées par les exploitants agricoles dans le cadre de la politique agricole commune. Chiffre sous-estimé dans la mesure où il ne prend pas en compte les surfaces qui ne font pas l'objet d'une déclaration, soit parce que l'exploitant ne bénéficie pas d'aide PAC, soit parce que la production elle-même n'ouvre pas à aide.
Corine Land Cover	18 000 ha	Totalisation des classes de la nomenclature Corine renvoyant à un usage agricole du sol. Chiffre qui ne prend pas en compte les surfaces agricoles comprises dans les classes mixtes de la nomenclature Corine (espaces agricoles et naturels imbriqués, résidentiel dispersé, etc.).

## 4. Persistance du dualisme foncier méditerranéen

- 15 Concernant la propriété foncière, on note en premier lieu l'importance de la propriété des personnes morales. Elle représente en effet un peu plus de 40 % de la surface du territoire des quatre communes et le tiers de la surface agricole, rattachée à 830 comptes de propriété (6 % des comptes). La part la plus importante revient aux collectivités territoriales, en particulier la région Toscane qui à elle seule totalise 4 300 ha, dont 3 000 de surfaces forestières et 1 300 de surfaces agricoles, situées sur le littoral, et qui pour l'essentiel constituent le périmètre du parc naturel de « Migliarino, San Rossore et Massaciuccoli ».

- 16 L'État italien détient quant à lui 10 % tant de la surface totale que de la surface agricole. Cela correspond à des surfaces agricoles rattachées à plusieurs comptes de propriété pour diverses administrations d'État en charge de services publics. Certains comptes correspondent à des surfaces agricoles qui peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation. Le plus important porte sur 1560 ha, dont les trois quarts de surface agricole, affectés à l'université de Pise.
- 17 Enfin, parmi les personnes morales, les sociétés privées sont les plus nombreuses, correspondant à des situations diverses. La majorité d'entre-elles (les deux tiers) restent de dimension modeste du point de vue de leur propriété foncière (5 ha et demi en moyenne). Mais on compte parmi elles une trentaine de sociétés à caractère agricole qui représentent 8 % de la surface agricole. On note parmi ces dernières la présence de quatre sociétés, propriétaires de grandes superficies (plus de 100 ha et jusqu'à 430 ha) domiciliées à Gênes, Milan ou Turin.
- 18 En termes de structures, la propriété des particuliers reflète le dualisme foncier qui caractérise les États méditerranéens (Jouve *et al.*, 2016). La propriété moyenne s'établit à 2,3 ha. Mais près de 12 000 comptes correspondent à des propriétés inférieures à 1,5 ha, très souvent constituées d'une parcelle unique. Alors qu'ils représentent 87 % des propriétaires, ces comptes ne totalisent que 10 % de la surface totale et 14 % de la surface agricole. À l'opposé, 91 propriétaires seulement, sur plus de 12 000 propriétaires particuliers, détiennent le quart de la surface totale comme de l'espace agricole. Enfin, dans la très grande majorité, le foncier reste entre les mains de propriétaires locaux ou voisins. Plus de 90 % résident dans l'agglomération de Pise ou des agglomérations proches (Livourne, Lucques, etc.).

## 5. Configurations variées quant à la mise à disposition du foncier

- 19 Sur le territoire des quatre communes, on dénombre 335 exploitations déclarant des surfaces dans le cadre de la PAC. Le total atteint 12 500 ha, mais si l'on exclut les cas particuliers du Parc naturel régional et du centre zootechnique rattaché à l'université de Pise, ce chiffre est ramené à 8 300 ha, soit une moyenne de 25 ha par exploitation. Cette moyenne masque de fait une dualité des structures foncières que l'on retrouve également sur les structures agricoles. En effet, près de 60 % des exploitations sont inférieures à 10 ha, tandis qu'une quarantaine seulement dépasse 50 ha et pour certaines atteignent 260 ha. Deux exploitations parmi les plus grandes détiennent à elles seules autant de surface que près des 200 plus petites.
- 20 Au vu des surfaces déclarées, approximativement le quart des exploitations sont spécialisées sur un système « grandes cultures » (céréales et oléo-protéagineux), mais il ne s'agit que rarement d'exploitations de grande dimension. Elles restent en majorité inférieures à la moyenne, pour certaines inférieures à 5 ha. Les exploitations les plus grandes associent en effet ces grandes cultures à l'élevage, et/ou à une autre production végétale, vigne, maraîchage, arboriculture fruitière, pépinière. Enfin, les petites structures sont pour la moitié spécialisées sur des productions à plus forte valeur ajoutée, en viticulture, arboriculture, maraîchage, olives, ou, pour l'autre moitié, combinent plusieurs de ces mêmes productions.

- 21 La mise en regard des structures de propriété et d'exploitations fait ressortir que la moitié des agriculteurs s'appuient sur du foncier détenu par un seul propriétaire. Dans la majorité des cas, il s'agit de foncier exploité en faire valoir direct au sens restreint du terme. L'exploitant apparaît bien également comme le propriétaire, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société agricole. Les autres situations sont pour l'essentiel assimilables au faire-valoir direct, mais la détention des droits est dissociée, dans la mesure où la propriété demeure individuelle tandis que l'activité agricole est conduite sous une forme sociétaire. Enfin, quelques rares cas existent pour lesquels la dissociation est complète entre propriétaire et exploitant, laissant imaginer une situation de fermage intégral, auprès d'un seul propriétaire. Dans l'ensemble, ces situations reposant sur une seule propriété concernent les exploitations de petite ou très petite dimension, mais on en dénombre également, abstraction faite des cas particuliers du parc régional et de l'université évoqués plus haut, une douzaine de plus de 50 ha et jusqu'à 260 ha.
- 22 À l'opposé, on trouve une dizaine d'exploitations pour lesquelles le foncier est rattaché à plus de 20 comptes de propriété, jusqu'à 50 pour les structures les plus éclatées. Il s'agit dans tous les cas d'exploitations supérieures à 50 ha, situées dans la plaine, spécialisées en grandes cultures ou associant grandes cultures à de l'élevage ou du maraîchage.
- 23 Entre ces deux situations extrêmes, plusieurs cas de figure peuvent être distingués. Pour une part importante des exploitations, majoritairement de petite dimension, le foncier appartient à quelques propriétaires seulement, de deux à cinq, souvent de la même famille. Enfin, pour une trentaine d'exploitations, le foncier exploité relève d'une dizaine de comptes de propriété en moyenne. Mais l'incidence en termes d'éclatement foncier n'est pas la même pour toutes. Pour le tiers d'entre elles, l'éclatement de la propriété se combine avec une faible dimension, et chaque mise à disposition de terre porte sur une très faible surface.
- 24 Au final, la surface en faire-valoir direct représente 45 % du total et un peu plus du tiers des exploitations reposent sur ce seul mode de mise en valeur, qu'il s'agisse d'exploitations individuelles ou de sociétés. À l'inverse, une exploitation sur cinq (21 %) repose sur du fermage intégral, tandis qu'un peu moins de la moitié des exploitations combinent faire-valoir direct et indirect. Ces chiffres ne reflètent pas les données du recensement agricole de 2010 pour la région urbaine de Pise où il apparaît que les deux tiers des exploitations sont en faire-valoir direct intégral, et 6 % seulement en fermage intégral.
- 25 En premier lieu, on soulignera qu'en croisant propriété et exploitation, la méthode développée ici est plus précise. Elle permet une approche fine des « structures socio-foncières » des exploitations, et entend la notion de faire valoir direct dans un sens restreint : la propriété réelle de l'exploitant. À l'inverse, les statistiques détaillent peu le foncier des exploitations, et le faire valoir direct y est entendu dans une acception plus large qui recouvre et masque des situations plus complexes et plus variées, dont en particulier les mises à disposition à titre gratuit dans le cadre familial. En contrepoint, le travail repose ici sur les exploitations déclarant des surfaces dans le cadre de la PAC, tandis que le recensement repose sur une notion d'exploitation agricole qui couvre un champ plus large, et intègre en particulier plus d'exploitations de petite dimension en propriété exclusive. Si notre approche couvre un champ plus restreint, elle met en



revanche en relief le poids dans le jeu foncier des exploitations, et de leurs surfaces, qui ne sont pas considérées comme telles au regard de la PAC.

Tableau 2. Statut du foncier des exploitations selon la source utilisée

Source	Part des exploitations en faire-valoir direct intégral	
Croisement cadastre/ Déclarations PAC	35 %	Le pourcentage est établi à partir du croisement entre données cadastrales et données PAC pour 2012 :
		- La notion de faire-valoir direct fait référence à la propriété du chef d'exploitation, au sens strict
		- Le chiffre est établi sur les seules exploitations déclarant leurs surfaces dans le cadre de la PAC
Recensement agricole	66 %	Donnée recensement agricole 2010 :
		- Le recensement retient une notion de faire-valoir direct large, englobant la mise à disposition de surfaces à titre gratuit, en particulier dans le cadre familial
		- Le chiffre est établi sur les exploitations au sens statistique du terme, soit un nombre plus important que celles qui déclarent leurs surfaces à la PAC

## 6. Fragilité de l'espace agricole

- 26 La préservation de l'espace agricole, ou tout du moins de l'usage agricole de l'espace, constitue l'enjeu foncier principalement exprimé par les acteurs institutionnels. À l'image de la situation générale de la Toscane, comme de l'Italie dans son ensemble, les exploitations de la région urbaine de Pise sont majoritairement de très petite dimension foncière. Le seul critère foncier ne permet pas de juger de la rentabilité économique d'une exploitation. Celle-ci repose sur un système de production intégrant d'autres éléments (pluriactivité, agrotourisme, valorisation des produits, etc.) que ne donnent pas à voir les données spatiales utilisées ici. Le travail conduit plus spécifiquement sur les systèmes de production agricole dans le programme DAUME a d'ailleurs montré que les exploitations de la région développaient notamment des stratégies d'adaptation par la commercialisation, le développement de la vente directe et la labélisation des productions, démarches structurées dans des projets collectifs pour la viande bovine ou l'huile d'olive (label Carne bovina di Pisa, Strada dell'Olio del Monte Pisano), ou plus individuelles dans le cas du maraîchage (Marraccini *et al.*, 2012).
- 27 Quoi qu'il en soit, avec un taux parmi les plus bas d'Europe, l'Italie est dans son ensemble confrontée à un énorme problème de renouvellement des générations d'agriculteurs (Fratlicelli, 2011 ; Levesque *et al.*, 2015). La province de Pise qui a perdu la moitié de ses exploitations en 10 ans (recensement agricole 2010) n'est pas en reste. La poursuite d'une telle dynamique, conjuguée à la forte proportion de faire-valoir direct, interroge sur les modalités de redistribution du foncier qui, au-delà de la diminution du nombre d'exploitants, pourrait se traduire par une contraction de l'espace agricole.
- 28 Le marché foncier est libre, mais réduit en Italie. L'offre reste faible, peut-être du fait d'un attachement particulièrement fort à la propriété en lien avec une accession

récente pour de nombreuses familles, tandis que la demande est contrainte par un accès au crédit difficile face à des prix élevés (17 000 euros/ha en moyenne) (Levesque *et al.*, 2015). Le fermage quant à lui ne se développe que lentement. L'Italie dispose depuis 1982 d'un cadre juridique qui intègre plusieurs dispositions favorables au fermier (durée de 15 ans, encadrement du prix, indemnisation pour les améliorations apportées au fonds ou en cas de reprise par le propriétaire, etc.). Ce cadre apparaît cependant encore trop contraignant pour de nombreux propriétaires, malgré les nombreuses possibilités de dérogation prévues par la loi.

- 29 L'analyse des modalités d'articulation entre propriété et usage montre que l'exploitation en faire-valoir indirect porte aujourd'hui sur plus de la moitié de la surface. On notera que le tiers pourrait correspondre à des mises à disposition dans le cadre familial et, à ce titre, selon les accords passés, ne pas relever du régime du fermage, mais être assimilé au faire-valoir direct. Si la distinction n'a pas nécessairement d'incidence dans le mode de fonctionnement de l'exploitation au quotidien, elle peut peser sur les conditions de transmission du foncier le moment venu. Quant aux surfaces plus formellement en fermage, les contrats sont majoritairement établis pour une durée de trois ans, en application du régime dérogatoire évoqué ci-dessus (source entretiens).
- 30 Enfin, dans le cas des communes étudiées, on soulignera que la moitié de la surface agricole qui apparaît au cadastre n'est pas rattachée à une exploitation identifiée comme telle. On l'a vu, par défaut d'actualisation, le cadastre surestime la surface agricole. Mais d'autres raisons peuvent expliquer cet écart. Pour une part, l'espace est effectivement abandonné et soumis à des processus d'enfrichement plus ou moins avancés. Il peut également s'agir de surfaces conservées par le propriétaire qui pratique une agriculture de loisirs ou d'entretien, en dehors des filières économiques. Enfin, dans d'autres cas, les parcelles peuvent être mises à disposition d'exploitants de manière informelle pour éviter le cadre juridique du fermage. Dans tous les cas, cela révèle une certaine fragilité quant à l'usage agricole du foncier.

## 7. Quand les enjeux fonciers agricoles rejoignent ceux liés aux risques « naturels »

- 31 Outre celui de préservation de l'espace agricole, d'autres enjeux majeurs, relatifs à la question des risques « naturels », ont été soulevés lors des entretiens menés avec les acteurs institutionnels en responsabilité des territoires : municipalités, intercommunalité Area pisana ou province de Pise. Ces enjeux sont mis en relation avec les préoccupations sur le devenir de l'agriculture, mais sont peu exprimés sous l'angle foncier, et plus fréquemment évoqués pour les difficultés qu'ils posent à l'activité agricole. Ces enjeux se déclinent néanmoins également en termes fonciers, et une lecture transversale entre ces entretiens, les enquêtes menées auprès d'exploitations agricoles et l'analyse des structures foncières présentée ci-dessus, montre qu'ils renvoient à l'articulation entre propriété et usage agricole du foncier.
- 32 L'enjeu le plus important concerne le risque d'inondation. Les conséquences des crues récurrentes de l'Arno sont en effet amplifiées par la morphologie de la plaine de Pise, située pour partie sous le niveau de la mer, et jusqu'à moins 7 m pour les points les plus bas. Résultat de la dynamique urbaine par rapport à l'implantation du centre ancien,

plusieurs quartiers de l'agglomération pisane se trouvent aujourd'hui sous le niveau de la mer.

- 33 La gestion du régime hydrologique est une préoccupation ancienne et le *consozio di Bonifica Fiumi e Fossi* qui en assure la charge est l'une des plus anciennes institutions d'Italie en matière hydraulique. L'équilibre repose sur un système de canaux et d'installations d'évacuation des eaux, fragile du fait des nécessités d'aménagement et d'entretien continu, tandis que certaines zones agricoles assurent une fonction d'épandage des crues, au bénéfice de la protection des infrastructures urbaines. Le système fonctionne également sur un équilibre entre la plaine de Pise et le Monte Pisano, aménagé en terrasses de pierre sèche avec captage des eaux de surface et leur drainage vers les fossés de plaine.
- 34 Si le *Consorzio di bonifica* assure la gestion globale et la maintenance des installations les plus lourdes, le fonctionnement d'ensemble repose également sur la participation des exploitants agricoles qui assurent l'entretien du réseau hydraulique mineur constitué de moyens et petits fossés, d'aménagements des champs et de levées de terre. Pour diverses raisons (abandon de certains secteurs, déprofessionnalisation de l'agriculture, coût de l'élimination des boues de curage, celles-ci étant considérées comme déchets spéciaux), cet entretien est moins bien assuré, entraînant une réduction de la portée des canaux et de l'efficacité de l'écoulement.
- 35 Les difficultés d'évacuation en plaine se trouvent renforcées par le problème du retrait de l'agriculture sur le Monte Pisano. Celui-ci se traduit en effet par un défaut d'entretien du système de terrasses, lesquelles ne jouent alors plus leur rôle de régulation des écoulements sur le versant, accentuant ainsi les phénomènes torrentiels qui amplifient les crues. Un système de taxation des propriétaires existe, destiné d'une part à participer au financement du *Consorzio*, d'autre part à inciter les propriétaires à un meilleur entretien. Du fait de l'éclatement de la propriété, le niveau de taxation reste très faible et peu incitatif vis-à-vis des propriétaires, confrontés par ailleurs à la perte des savoir-faire et au coût que représente l'entretien des terrasses.
- 36 Sur le Monte Pisano, le retrait de l'agriculture entraîne également une amplification des risques d'incendie. L'abandon progressif de la châtaigneraie, puis plus récemment d'une partie de l'olivieraie se traduit par des dynamiques d'enfrichement et d'enforestation qui favorisent la propagation des incendies. Si l'enjeu apparaît plus localisé et moins crucial pour les acteurs institutionnels, au regard de celui que représentent les inondations, les incendies participent aux enjeux liés à l'eau. La mise à nu du sol comme la fragilisation et l'éclatement des terrasses sous l'effet de la chaleur contribuent à accentuer le potentiel d'érosion et les problèmes hydrologiques.

## Conclusion

- 37 La région de Pise reflète la dualité des structures foncières caractéristique du monde méditerranéen. La situation périurbaine du territoire se sur-imprime à ces caractéristiques, et participe à en accentuer certains aspects ou à renforcer les enjeux qui en découlent. On retiendra de l'analyse qu'elle plaide pour une appréhension systémique des questions foncières à plusieurs niveaux, renvoyant aux acteurs pris en compte, à l'emboîtement des échelles spatiales ou à l'imbrication des différents enjeux.

- 38 La gouvernance foncière, notamment quand elle s'applique à l'espace agricole en territoire périurbain, est essentiellement abordée sous l'angle de l'action publique, et plus particulièrement en termes de planification des usages du sol. Les coordinations qui s'établissent par ailleurs entre acteurs privés sont difficilement intégrées dans les réflexions. La démarche mise en œuvre pour le travail présenté ici repose sur l'hypothèse que l'articulation entre propriété et exploitation détermine fortement les dynamiques foncières agricoles, et est au cœur des enjeux fonciers, principalement celui de la préservation de l'espace agricole. Elle souligne l'importance de la prise en compte de ces coordinations entre acteurs privés, pour une meilleure adaptation et une meilleure efficacité des outils et dispositifs de gouvernance.
- 39 Cette connaissance des coordinations entre acteurs privés prend d'autant plus d'importance selon les politiques et outils de régulation foncière mis en œuvre. L'Italie est connue pour son « libéralisme encadré » en matière de foncier. On l'a vu, les textes sur le fermage s'accompagnent de mesures dérogatoires relativement larges, qui ouvrent la porte à des accords variés entre les parties. Dans un même ordre d'idée, malgré l'action de l'Ismea, (Institut d'études, de recherche et d'information sur le marché agricole et agroalimentaire) qui intervient également sur le marché foncier, ce dernier reste libre et peu transparent. Dès lors, les modalités de l'intervention sont à appréhender à plusieurs échelles complémentaires. Si les problèmes soulevés renvoient souvent aux collectivités locales qui détiennent les compétences en matière foncière ou agricole, les cadres juridiques renvoient quant à eux à des politiques, agricole et foncière, menées à l'échelle de l'État italien.
- 40 L'élargissement à la question environnementale permet de souligner une autre facette de la dimension systémique des questions foncières. En effet, notre questionnaire sur les modalités d'articulation entre propriété et usage agricole des terres renvoie implicitement à des enjeux en premier lieu d'ordre agricole : préservation de l'espace agricole, accès au foncier, fragilité foncière des exploitations, etc. Mais l'exercice montre que d'autres enjeux, notamment environnementaux, sont sous-jacents et peuvent être appréhendés par cette entrée foncière. Celle-ci nous permet également de souligner les interdépendances entre territoires. Si la dualité de leurs structures, de propriété comme d'exploitation, semble de prime abord opposer les différents secteurs du territoire, ceux-ci se rejoignent en effet sur des enjeux environnementaux communs. Ainsi, le défaut d'entretien des surfaces agricoles sur le Monte Pisano se traduit par l'accentuation des problèmes d'inondation dans la plaine. Une telle situation suggère alors une gouvernance foncière nuancée, conduite à plusieurs échelles également à l'intérieur du territoire, de manière à intégrer à la fois cette dualité des structures et cette convergence d'enjeux. La remarque prend d'autant plus d'importance que les liens de causalité et de conséquence sont parfois appréhendés de manière inversée par les acteurs. Si les acteurs agricoles déclarent souffrir des phénomènes d'inondation, ils doivent également intégrer comment l'activité participe de l'accentuation de ces risques.

## BIBLIOGRAPHIE

- Boisson J.-P., 2005, *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*, rapport au Conseil économique et social, Paris.
- Coulomb P., 1997, « Systèmes fonciers agricoles en Méditerranée : cinq siècles de propriétaires sans État, cinq décennies d'État propriétaire », *Options Méditerranéennes*, Série A/n° 29, pp. 31-39
- Comby J., 1989, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Actes du colloque « La propriété foncière deux siècles après 1789 », novembre, Adef, Paris.
- Courleux F., Liorit D., 2016, « De la tenure héréditaire à la protection du fermier : Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens », *Cahier du Pôle Foncier*, n° 16, 32 p.
- Elloumi M., Jouve A.-M. (dir.), 2003, *Bouleversements fonciers en Méditerranée : Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, Ciheam, Paris, Karthala, coll. « Économie et développement », 384 p.
- Fraticelli M., 2011, « Les politiques foncières agricoles en Italie », *Études AGTER*, n° 8, Septembre, 44 p.
- Gueringer A., 2008, « Systèmes fonciers locaux : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française », *Géocarrefour*, vol. 83, n° 4, pp. 321-329.
- Gueringer A., 2013, « Propriété et propriétaires en espace périurbain, ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives », in Bertrand N. (dir.), *Terres agricoles périurbaines, une gouvernance foncière en construction*, éditions Quæ, Versailles, 2013, pp 37-54.
- Gueringer A., Duron É., 2014, « Caractériser la propriété foncière sur un territoire : l'identification de « profils » de propriétaires pour une meilleure adaptation de l'action publique et collective », *Sciences Eaux et Territoires*, n° 13, pp. 6-11.
- Jouve A.-M., Ben Saad A., Elloumi M., Napoleone C., Paoli J.-C., Vianey G., 2016, « Le dualisme agraire méditerranéen : disparition ou résilience de l'agriculture familiale ? », *CIHEAM, Watch letter*, n° 36, Avril.
- Le Roy É., 2011, *La terre de l'autre : Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, Éditions LGDJ, Paris.
- Levesque R. (Coord.), 2015, *Évolution des structures agricoles en Europe : politique, régulation et instruments fonciers*, Aeiar, Safer, 44 p.
- Marraccini E., Galli M., Loudiyi S., Lardon S., Bonari E., 2012, « Rapport Tache 2 Projet ANR DAUME – Terrain pise », 32 p.
- Marraccini E., Galli M., Loudiyi S., Lardon S., Bonari E., 2012, « Analisi delle dinamiche dei sistemi agricoli periurbani : il caso dell'area pisana », in : De Mastro, G., Ventrella D., Verdini L., (dir.) *Atti del XLI Convegno della società italiana di Agronomia*, Bari.
- Marraccini E., Lardon S., Loudiyi S., Giacché G., Bonari E., 2013, « Durabilité de l'agriculture dans les territoires périurbains méditerranéens - Enjeux et projets agri-urbains dans la région de Pise (Toscane, Italie) », *Cahiers Agricultures*, vol. 22, n° 6, pp. 517-525.

Marraccini E., Lardon S., Sabbatini T., 2017, « Les configurations spatiales agri-urbaines – Pour intégrer l'agriculture dans l'aménagement des territoires urbains », *Spatial Analysis and GEomatics*, Novembre, Rouen, France.

Mignemi N., 2010, « Italie 1920-1950 : vers la réforme agraire ou la réforme de l'agriculture ? », *Congrès Marx International VI « Crises, révoltes, utopies »*. Section Histoire – Atelier « La Réforme agraire au passé et au futur », Nanterre, 24 septembre.

Morhange C., Marriner N., Blot M. L., Bony G., Carayon N., Carmona P., Flaux C., Giaime M., Goiran J.-P., Kouka M., Lena A., Oueslati A., Pasquinucci M., Porotov A., 2015, « Dynamiques géomorphologiques et typologie géoarchéologique des ports antiques en contextes lagunaires », *Quaternaire*, vol. 26, n° 2, pp. 117-139.

Perrin C., 2007, *Usages, aménagement et valorisations du foncier agricole périurbain en Provence et en Toscane (1950-2010)*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Provence Aix-Marseille et Università degli Studi di Firenze, 748 p.

Rizzo D., 2006, *La gestione delle sistemazioni idraulico-agrarie come contributo alla tutela del paesaggio agrario terrazzato toscano*, Relazione finale, Laboratorio Land Lab della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 79 p.

Soulard C., Valette É., Perrin C. (dir.), 2016, *Durabilité des agricultures urbaines en Méditerranée*, Rapport final ANR DAUME, Annexe scientifique, 102 p.

## RÉSUMÉS

Avec l'accélération du processus de périurbanisation, la « consommation » des terres est une préoccupation de plus en plus présente. Les modalités d'articulation entre propriété et exploitation conditionnent la pérennité de l'usage agricole de l'espace et déterminent fortement les dynamiques foncières agricoles. À partir du croisement des données cadastrales et des déclarations de surfaces dans le cadre de la PAC, le texte apporte un éclairage sur les liens entre propriété et exploitation sur quatre communes de l'agglomération de Pise en Toscane. La recherche met en évidence des structures foncières différentes entre les espaces de plaine et de montagne. Elle montre que l'occupation de l'espace par l'agriculture est fragile et que celle-ci est caractérisée à la fois par une dualité des structures foncières et par des enjeux liés aux risques naturels. Une gouvernance foncière qui intègre l'ensemble de ces dimensions s'avère donc nécessaire...

With the growing of the suburbanization, the « consumption » of agricultural land increases. The countries around the Mediterranean Sea are especially concerned. The land use planning should contain this dynamic, but its effectiveness depends on the relations between land ownership and land tenure system. Crossing cadastral data and farmers' cultures declarations for the CAP, this work highlights the links between land property and land tenure in four municipalities of the Pisa conurbation in Tuscany. The research identifies specific land structures between the plain of Pisa and the mountain next to, the "Monte Pisano". Beyond different issues for agriculture, both areas face important issues related to natural risks. The land governance must integrate both this duality of structures and this various environmental issues.

## INDEX

**Mots-clés** : propriété foncière, agriculture périurbaine, relation propriété-usage, mode de faire-valoir, Pise

**Keywords** : land property, land tenure system, suburban agriculture, Pisa

## AUTEUR

### ALAIN GUERINGER

Alain Gueringer, ingénieur chercheur à Irstea, UMR Territoires à Clermont-Ferrand, est spécialisé sur les questions foncières. Combinant une double formation de géographe et d'agronome, il développe en particulier une approche en termes de « système foncier local », combinant analyse des dynamiques de redistribution entre usages du sol et jeux d'acteurs qui les sous-tendent. Dans ce cadre, il aborde notamment les stratégies et les modalités des accords entre acteurs privés, propriétaires du foncier, exploitants agricoles, etc.  
[alain.gueringer@irstea.fr](mailto:alain.gueringer@irstea.fr)